



Hvad sker der, når skøn forsøges styret fra centralt hold?

Procesregulering på socialområdet

Høybye-Mortensen, Matilde

Publication date:
2008

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Høybye-Mortensen, M. (2008). *Hvad sker der, når skøn forsøges styret fra centralt hold? Procesregulering på socialområdet*. Paper præsenteret ved FORSA Nordisk Symposium, Århus, Danmark.

FORSA Nordisk Symposium Århus august 2008

Hvad sker der, når skøn forsøges styret fra centralt hold? Procesregulering på socialområdet.

Tema: Autonomi og Styring. Paper nr. 70.

Workshoprunde A. Torsdag d. 21. august, kl. 15.30-18.00

I dette paper præsenteres de indledende analyser af lovgivning, vejledninger m.v., der beskriver de tre instrumenter Dialogguiden, Fælles sprog og ICS – Integrated Children's System. Analyserne indgår i det igangværende ph.d.-projekt: Procesregulering på socialområdet. Projektet der løber til efteråret 2010 vil med tiden blive udbygget med empiriske analyser fra frontlinjeniveau, hvor instrumenter anvendes.

Indledning – styring af skøn

Frontlinjens arbejde består i at udføre opgaver, som er vedtaget eller autoriseret af offentlige myndigheder. Imidlertid er meget af frontlinjemedarbejdernes arbejde skønsbaseret, det vil sige, at de skal træffe afgørelser, der ikke direkte kan udledes af den typisk mere generelle lovgivning. En meget vigtig del af frontlinjens arbejde bliver derved at vurdere klienters problemstillinger og behov, og på den baggrund træffe afgørelser. At vurdere klienters behov og rettigheder er således én af den socialpolitiske frontlinjes kerneaktiviteter.

Igennem de senere år er der blevet udviklet og implementeret flere og flere styringsinstrumenter der udstikker regler for frontlinjens vurdering af borgeres behov, reguleringen har taget form af skemaer, standardisering og dokumentationskrav. Denne artikel handler om styringsinstrumenter, der retter sig mod at regulere dette skøn og søger

at besvare spørgsmålene: Hvorfor ser vi denne udvikling i styringen på det sociale område? Hvad er logikken bag og hvilke konsekvenser kan styringsformen tænkes at have?

Artiklen fokuserer på tre styringsinstrumenter, der retter sig mod frontlinjens vurdering af borgeres behov. Styringsinstrumenterne er: * Dialogguiden, der bruges i Jobcentre til vurdering af lediges beskæftigelsespotentiale, *Fælles sprog, der bruges i hjemmeplejen til vurdering af den ældres funktionsevne og behov, og *Integrated Children's System (ICS), der bruges i børn- og familiesager til vurdering af barnets udvikling og trivsel. Fælles for disse tre instrumenter er, at de består af et samlet it-understøttet sagsbehandlingssystem, der alle har et standardiseret kategorisystem (et skema med forskellige kategorier) som omdrejningspunkt. Dette skema udgør rammen for den information frontlinjemedarbejderen skal forsøge at indsamle i mødet m klienten og som den efterfølgende vurdering skal bygge på. Instrumenterne er således alle kombinerede informationsindsamlings- og beslutningsunderstøttende systemer, der samtidigt muliggør monitorering fordi informationer fra de enkelte sager bliver samlet og lagret. Denne form for styring kaldes også til tider procesregulering, fordi der opstilles regler for hvordan arbejdsprocesser skal forløbe (fx hvad og hvordan der skal registreres).

Med begrebet styring forstås her, at nogen forsøger, at få andre til at opføre sig på en bestemt måde. 'Nogen' er i det her tilfælde statslige eller kommunale organer, og 'andre' er frontlinjepersonale beskæftiget med visitation. Det er altså ikke de enkelte instrumenters potentiale som socialfaglig metode til at afdække klienters situation og behov, der her bliver vurderet, men instrumenterne set som redskab til at styre de skøn, frontlinjepersonalet foretager.

Men hvorvidt instrumenterne så rent faktisk styrer det, der var hensigten er en anden sag. Som Bøje Larsen skrev tilbage i 1981 *"spørgsmålet er ikke om styrings- og planlægningsforsøg er mulige. Det er de i høj grad. Det bruges (spildes) der daglig megen tid på. Men det beviser ikke, at styring og planlægning har de tilsigtede eller*

hævdede virkninger (i henseende til faktisk at styre noget)” (Larsen), hvilket stadig er en højaktuel pointe.

Dialogguiden (Beskæftigelsesområdet)	Dialogguiden er en del af visitationsværktøjet - et sæt af it-understøttede regler for sagsbehandling og vurderingen af den enkelte ledige. Dialogguiden er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen, og det er lovpligtigt at bruge den. Dialogguiden indeholder punkter, som sagsbehandleren skal være opmærksom på i forbindelse med vurdering af den lediges beskæftigelsespotentiale. Beskæftigelsespotentialet skal angives med et tal (fra 1 til 5), der angiver, hvilken matchkategori den ledige vurderes at tilhøre.
Fælles sprog II (Hjemmeplejen)	Fælles sprog er et registrerings og vurderingsredskab brugt i ældreplejen. Den indeholder et skema til funktionsevnevurdering, hvor den ældres behov defineres af på forhånd givne overordnede kategorier. Langt de fleste kommuner bruger i dag Fælles sprog, men det er frivilligt at anvende det. KL har været primus motor bag udviklingen af Fælles sprog.
ICS (Integrated Children's System) (Udsatte børn og unge)	ICS – Integrated Child System er en metode til at afdække et barns behov og ressourcer fx i forbindelse med en §50 undersøgelse. DUBU (Digitalisering Udsatte Børn og Unge) er bygget over ICS, og udgør et samlet system, som kommunerne kan bruge til sagsbehandlingen i børnesager. DUBU er under implementering, netop nu (sommeren 2008) er 19 kommuner i gang med at implementere det (ved frivillig tilmelding). DUBU er blevet til ved et samarbejde mellem KL og Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) i kølvandet på Anbringelsesreformen fra 2006.

Jeg vil argumentere for, at brugen af disse processtyringsinstrumenter, indgår i en overordnet styringstendens indenfor socialområdet, hvor der er fokus på udvikling af standarder, systematik og ensartning af sagsbehandling¹. Først vil jeg diskutere hvorfor netop denne type styringsinstrumenter blev valgt, og efterfølgende vil jeg forsøge at konstruere logikken bag instrumenterne. Med logik mener jeg antagelser om *hvordan* instrumenter vil virke, det vil altså sige antagelser om, hvordan Dialogguiden, Fælles

¹ Andre eksempler på denne bølge er analysearbejdet angående fælles sprog på socialområdet (i relation til voksne med handicap) udført på foranledning af KL, og EKJ, den elektroniske klientjournal udviklet og brugt i det tidligere Københavns Amt.

sprog og ICS vil bidrage til ensartethed, systematik og kvalitet, som er deres erklærede formål. Denne tilgang er inspireret af det programteoretiske perspektiv. Programteori² defineres som forestillinger om, hvordan et bestemt indgreb påvirker en bestemt situation, og kan bestå af disse tre elementer; en *situationsteori*, en *virkningsteori* og en *normativ teori*. I dette paper fokuseres primært på antagelser om, hvordan instrumenter vil virke. Virkningsteorien er interessant af flere grunde, dels fortæller virkningsantagelser noget om, hvilke dynamiker, der antages at være på spil i det sociale arbejde og hvilke roller henholdsvis socialarbejder og klient kan og skal udfylde. Og dels er det interessant at sammenligne den virkningsteori, som udviklerne af styringsinstrumenterne har, med den praksis, som de forskellige instrumenter indgår i, for på den måde at kunne undersøge, hvad der sker, når styringsinstrumenter møder praksis³, for der er nok ingen tvivl om, at instrumenterne på en eller anden måde påvirker frontlinjens faglige vurderinger.

Hvorfor processtyring? Et bud på en forklaring.

Det overordnede formål med processtyringsinstrumenterne beskrives generelt med begreber som *kvalitet, systematik og ensartethed i sagsbehandlingen*. Det er imidlertid nogle diffuse begreber. Derfor er det værd at kigge nærmere på, hvad styringsformen egentlig indebærer. Styringsformen er karakteriseret ved, *at rette sig mod frontlinjens vurderinger (skøn), *at sætte standarder for, hvilke informationer, der skal indgå som vurderingsgrundlag, *at være it-understøttet, *at indsamle informationer til brug i ledelsesøjemed (fx i form af benchmarking), og sidst men absolut ikke mindst *at bygge på forvaltningspolitiske principper (hvordan ting skal gøres) frem for på substanspolitiske principper (hvilket mål, der er for indsatsen).

² Bygger på Vedung og Balle Hansens præsentation af programteori i *Fælles sprog i ældreplejens organisering*

³ I denne artikel berøres mødet med praksis ikke, da den empiriske undersøgelse endnu blot er i sin startfase, men analyser af styringsinstrumenternes møde med praksis vil indgå i den færdige afhandling. Der vil bl.a. indgå gruppeinterviews med frontlinjemedarbejdere, der arbejder med disse værktøjer. Gruppeinterviewene vil være inspireret af vignette-metoden (Caswell and Eskelinen 489-503)

At processtyringsinstrumenter er endt med at blive en del af svaret på styringsproblemerne på socialområdet skyldes primært følgende faktorer: a) socialområdet er meget udgiftskrævende for både stat og kommuner; processtyring er et forsøg på at kontrollere disse udgifter¹, b) socialområdet har været kritiseret for at være meget uens administreret fra kommune til kommune⁴; processtyring er et forsøg på at ensrette afgørelser, c) klare målsætninger for socialområdet er svære at vedtage politisk; da området dels er uhyre komplekst og dels er præget af ideologiske modsætninger, processtyring er den politisk mulige løsning, og d) socialområdet er præget af stærke faggrupper, der kæmper for deres ret til fagligt råderum; procesregulering er en måde at styre det faglige råderum 'ad bagvejen'.

Hvad er hensigten med instrumenterne?

Det er nu tid at kigge nærmere på de enkelte instrumenter for at få fornemmelse for, hvor og hvordan styringen egentlig udfolder sig. Hvis man skal komme et niveau dybere i forståelsen af de enkelte instrumenter er det vigtigt at undersøge, *hvordan* instrumentet tænkes at virke. Forestillinger om virkninger kan være mere eller mindre sammenhængende og mere eller mindre eksplicite. At ville beskrive logikken i instrumentet, hviler på en antagelse om, at valg af løsningsmodel (det vil i det her tilfælde sige instrumenterne Dialogguiden, Fælles sprog og ICS) vil være præget af rationalitet. Paperet bygger altså på en antagelse om, at et givent instrument er valgt, fordi der antages at være en sammenhæng ml. instrumentets effekt og det eller de problemer, der ønskes løst.

Jeg vil i det følgende søge at konstruere logikken bag Fælles sprog, ICS og Dialogguiden, som den kommer til udtryk i officielle papirer, som fx lovgivning, vejledninger fra ministerier, styrelser og KL⁵. At artiklen udelukkende trækker på officielle papirer

⁴ Særligt har der været undersøgelser på børne-familieområdet, der har afsløret meget store forskelle på sagsbehandlingen og afgørelserne fra kommune til kommune. Men også kommunernes vurdering af arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere var meget uensartet (jf. 'de røde hunde' fra strukturkommissionens udredning fra 2004)

⁵ Materialet om ICS bygger primært/udelukkende på information fundet på projektets hjemmeside www.social.dk/dubu (som har Socialministeriet og KL som afsender).

betyder, at der kun kommer den officielle og skriftligt formulerede logik frem for hvert instrument. Der kan sagtens eksistere forskellige antagelser om samme instrument alt efter hvor du leder eller hvem du spørger⁶.

Logikken vil blive etableret ved at undersøge følgende:

- Hvor eller i hvilken situation kan og skal instrumentet virke?
- Hvilken forandring vil instrumentet generere?

ICS – Integrated Children's system

ICS indgår i DUBU-projektet (Digitalisering udsatte børn og unge), der er et it-baseret sagsbehandlingssystem, der kan anvendes i kommuner i børn-og unge sager. DUBU er bygget over ICS, der beskrives som en socialfaglig metode til at vurdere *barnet eller den unges situation, behov og tilgængelige ressourcer*⁷. ICS består af en såkaldt velfærdstrekant, hvor tre områder søges afdækket, det drejer sig om * Barnets udviklingsmæssige behov (herunder sundhed, skole, fritid, adfærd og familieforhold), * Forældrekompetencer (herunder omsorg, sikkerhed, stimulering og stabilitet), og * Familieforhold – familie og omgivelser (herunder familiens historie, slægtninge, bolig og økonomi)⁸. Disse punkter bliver beskrevet som en uddybning af, hvad en undersøgelse af eventuelle særlige behov hos et barn eller en ung skal indeholde jf. serviceloven §50 stk. 2. Instrumentet skal altså både virke i frontlinjemedarbejderens vurderingsproces, hvor ICS skal bruges af frontlinjemedarbejderen til at afdække barnets behov og situation, og som grundlag, når frontlinjemedarbejderen træffer afgørelse om ydelse eller indsats.

Formålet med DUBU-projektet er todelt, for det første skal det *sikre kvalitet og sammenhæng i arbejdet med udsatte børn og unge* og for det andet skal det *give ledelserne i kommunerne bedre mulighed for at få overblik, dokumentation og statistik på*

⁶ For en grundig, alsidig og udbygget programteori om Fælles sprog se bogen *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem* af Morten Balle Hansen & Evert Vedung.

⁷ Reference: *Faktaark Integretad Children's System (ICS)* fra www.social.dk/dubu

⁸ Reference: *Udsatte Børn og Unge – et fælles ansvar* udgivet af Socialministeriet og KL, 2007.

*området*⁹. Så udover at skulle fungere i sagsbehandlerens vurderingsproces, skal instrumentet derudover også * tjene som producent af ledelsesinformation (hvor mange klienter har hvilke behov og får hvilke ydelser etc.), * skabe integration af økonomiske og socialfaglige overvejelser, * samt sikre bedre matching af behov og tilbud. Dette mål opnås gennem et sammenspil mellem den gennemprøvede socialfaglige ramme (ICS) og den tilhørende IT-løsning¹⁰. Det forsøges således fra skaberne af projekt-DUBU at integrere prioritering af de samlede ressourcer med socialfaglig vurdering helt nede på sagsniveau (frem for på fx afdeling eller ledelsesniveau).

Læser man videre i argumentationen for fordelene ved IT-systemet er det systemets positive bidrag til udgiftsstyring, der træder frem. IT-systemet har til formål at sikre, at den enkelte sagsbehandler gøres økonomisk bevidst: *I forbindelse med visitationen giver systemet sagsbehandleren mulighed for at vurdere de økonomiske konsekvenser af alternative beslutninger, for eksempel hvis valget står mellem forskellige forebyggende indsats*¹¹. Sagsbehandleren får således mulighed for at vurdere afgørelsens pris.

Det er frivilligt for kommunerne at anvende DUBU og ICS, i skrivende stund (juli 2008) er 19 kommuner i gang med at implementere det. De 19 kommuner har meldt sig frivilligt. Der er ingen økonomiske sanktioner koblet til brugen af ICS, men jf. BEK nr. 614 af 15/06/2006 skal ”kommunalbestyrelsen fastsætter standarder for sagsbehandlingen ” i sager om særlig støtte til børn og unge.

Forandringen der skabes med DUBU/ICS er: *væk fra vilkårlighed til ensartethed, * væk fra børn, der falder i gennem systemet til et sagsbehandlingssystem der sikrer, at ingen sager ligger og samler støv, * væk fra udgifter, der stiger og stiger til overblik over det samlede behov og mulighed for prioritering, * væk fra ueffektiv brug af ressourcer til bedre matching mellem behov og tilbud.

⁹ Reference: *Faktaark – IT-systemet* fra www.social.dk/dubu

¹⁰ Reference: *Faktaark – IT-systemet* fra www.social.dk/dubu

¹¹ Reference: *Faktaark – IT-systemet* fra www.social.dk/dubu

Dialogguiden

Dialogguiden indgår som en del af en *visitationsværktøjskasse*¹², som Arbejdsmarkedsstyrelsen udviklede efter det blev vedtaget at øge fokus på visitationen og det individuelle kontaktføreløb. Dialogguiden anvendes i jobcentrene i samtaler med både kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Dialogguiden er tænkt som et "*redskab til og ramme for en systematisk beskrivelse og en samlet vurdering af en persons beskæftigelsespotentiale*"¹³, og skal bruges i forbindelse med de såkaldte 'jobsamtaler', som ledige i udgangspunktet skal indkaldes til, hver 3. mdr. En af målsætninger med Dialogguiden er at den ledige arbejdskraft bliver synliggjort, hvilket skal ske ved at "*fastsætte ensartede og gennemskuelige kriterier for vurdering af de lediges beskæftigelsespotentiale*". Disse kriterier består af følgende opmærksomhedsområder: * Eget arbejdsmarkedsperspektiv, * Faglige og praktiske kompetencer, * Personlige kompetencer, * Økonomi og netværk, og * Helbred, herunder misbrug¹⁴. På baggrund af en samtale, der har berørt disse opmærksomhedspunkter skal frontlinjemedarbejderen træffe en beslutning angående den lediges match i forhold til arbejdsmarkedet (matchkategorier fra 1 til 5).

Også Dialogguiden kan siges at have to formål, dels at give kontrol med vurderingen af ledige, både hvad angår vurdering af beskæftigelsespotentiale og hyppigheden af jobcentrets kontakt til den ledige. Og dels at skaffe ledelsesinformation. En vigtig del af Dialogguiden er it-understøttelsen, der gør informationsindsamling muligt for Arbejdsmarkedsstyrelsen og på den vis afhjælper informationsasymmetrien mellem det statslige niveau og frontlinjeniveauet, og da registreringerne i Dialogguiden er koblet til et sindrigt system af refusionsordninger, hvor staten refunderer kommunernes udgifter til kontantydelse såfremt bestemte betingelser er opfyldt¹⁵, er det et ret stærkt

¹² Stammer fra reformen 'Flere i arbejde' fra 2002. Anvendelsen af visitationsværktøjskassen blev gjort obligatorisk pr. 1. december 2004 og registrering af informationer i DRV'en (det digitale registreringsværktøj) blev obligatorisk pr. 1. september 2005

¹³ BEK nr. 1692 18.12.2006

¹⁴ §5 i BEK nr. 1692 18.12.2006

¹⁵ rettidighed i forhold til afholdelse af jobsamtaler med klienter er et af kravene og manglende overholdelse medfører en økonomisk sanktion for kommunen

styringsinstrument. Styringsrelationen mellem Arbejdsmarkedsstyrelsen og Jobcentrene bygger således på kontrol, regler og hierarki.

De relevante aktører i forhold til Dialogguiden er Arbejdsmarkedsstyrelsen, som kontrollant (også kaldet principal) og *kommunen, staten i jobcentret eller anden aktør* er, jf. lovgivningen, det udøvende led (også kaldet agenten). Hvad der er værd at bemærke i denne sammenhæng er, at Dialogguiden som instrument retter sig mod selve interaktionssituationen mellem klient og frontlinjemedarbejderen, og den handling, som Dialogguiden skal styre er frontlinjemedarbejderens vurdering af klientens beskæftigelsespotentialer. Således er den reelle agent måske snarere frontlinjemedarbejderen, og Dialogguiden som styringsinstrument kan i denne forbindelse siges at fratage kommunen ledelsesrum, idet det er defineret fra højere sted, hvorledes opgaven skal udføres.

Fælles sprog II.

Fælles sprog tjener ligeledes flere formål. For det første leverer det en standard – en metode - til funktionsevnevurdering. Fælles sprog indeholder et skema på baggrund af hvilket, den ældres funktionsevne vurderes. Kategorierne der ligger til grund for den samlede funktionsevne vurdering er: *krop* (fysiologiske funktioner), *aktivitet* (den ældres udførsel af opgaver og handlinger) og *deltagelse* (den ældres deltagelse i dagligliv og samfund) i helhedsvurderingen indgår ligeledes en vurdering af *kontekstuelle faktorer* dvs. omgivelser eller personlige faktorer, der fremmer eller hæmmer den ældres funktionsevne. Fælles sprog bruges af visitatorer i ældreplejen, som dokumentation for kommunale afgørelser¹⁶ og Fælles sprog er rammesættende for visitators dialog med den ældre: ”*behovsafklaringen sker i dialog mellem borgeren og visitator*”¹⁷.

For det andet giver Fælles sprog infrastruktur til informationsindsamling. Informationen der indsamles, skal bruges i flere øjemed. KL sonderer mellem strategisk, taktisk og

¹⁶ Fælles sprog har lovhjemmel i Lov om Social Service og lov om hjemmesygeplejerske ordning

¹⁷ *Fælles sprog II. Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde*, KL, juli 2004.

operationel¹⁸ brug af information, pointen er at informationen skal kunne bruges til både kortsigtet planlægning og mere overordnede prioriteringer.

De relevante aktører i forhold til Fælles sprog II er KL og aktører i de enkelte kommuner (planlæggere, visitatorer og hjemmehjælpere). Fælles sprog er udviklet, besluttet og anbefalet af KL¹⁹ og langt de fleste danske kommuner anvender i dag Fælles sprog. Det er frivilligt om kommunerne vil bruge Fælles sprog II og der er ingen økonomiske sanktioner, kontrol eller certificering knyttet hertil. Således er der tale om en radikal anden styringsrelation end i Dialogguiden. Informationerne bruges dog som en slags benchmarking kommunerne i mellem, hvilket også kan være et stærkt styringsredskab selvom det ikke er koblet til kontrol og sanktioner.

Visitatorerne vurderer m udgangspunkt i Fælles sprog den ældres behov, og udstikker efterfølgende hvilke opgaver (og indenfor hvilken tidsramme) hjemmehjælperen skal varetage hos den ældre. Således er der tale om et internt kommunalt styrings og kontrolsystem, hvor kommunen varetager både kontrol, produktion og finansiering.

I første omgang skal Fælles sprog påvirke selve visitationen det vil sige første gang en repræsentant fra hjemmeplejen vurderer den ældres behov på baggrund af Fælles sprogs funktionsevnevurderingsskema, som så danner baggrund for afgørelsen om, hvor meget hjælp den ældre kan få. Dernæst har visitationsafgørelsen så betydning, hver gang hjemmehjælperen leverer ydelsen, idet det er den udstukne ramme, som hjemmehjælperen bliver kontrolleret på (fx kan der være udstukket tidsangivelse for, hvor lang tid de forskellige ydelser må tage).

Forandringen der ønskes er: Væk fra uensartethed til at ældre med samme behov får ens service. Væk fra usikkerhed omkring tilkendelse af hjælp til entydige tildelingskriterier.

¹⁸ *Fælles sprog II. Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde*, KL, juli 2004.

¹⁹ Vedung og Balle Hansen s. 132

Hvad er logikken bag instrumenterne?

Jeg vil nu prøve at skitsere, hvad logikken er bag de tre instrumenter. Alle tre instrumenter har et dobbeltformål, dels skal de på sagsniveau standardisere vurderinger og dokumentationen af disse, og dels skal instrumenterne kunne indsamle ledelsesinformation. Når en del af logikken er, at instrumenterne skal standardisere, så er det nærliggende at kigge lidt nærmere på, *hvad* der standardiseres. Et bud lyder, at det er kommunikation mellem forskellige aktører, der standardiseres (Balle Hansen and Vedung)²⁰. Det betyder, at instrumenterne standardiserer, den måde der kommunikeres om indsatsen. Standardisering af kommunikation betyder ideelt set, at viden kan transporteres gennem tid og rum, og derved ikke går tabt, når en klient kommer i kontakt med nye sagsbehandlere, hjemmehjælpere eller andre. Logikken er kort fortalt, at vurderinger vil blive ensartet på grund af standarder for hvilken information der er relevant at få fra og om klienten. De elektroniske skemaer vil ligeledes sikre ensartethed i registreringer. Aggregeringen af disse registreringer (af frontlinjens vurdering af klientens behov og den iværksatte ydelse) vil give et kvalificeret informationsgrundlag for ledelsen at træffe beslutninger på.

Overordnet set kan instrumenterne derfor betragtes som indlejret i en moderne styringstænkning, idet instrumenterne bygger på den præmis, at man faktisk kan styre (udgifter og kvalitet) og planlægge og prioritere på baggrund af information om behov og ressourcer²¹. Det nye er, at styringen er rykket et led ud i implementeringskæden, forstået således, at i stedet for at søge at styre fx kommunale prioriteringer på ledelsesniveau eller ydelsers størrelser, rettes styringen nu direkte mod frontlinjens arbejdsprocesser på sagsniveau. Man kan sige, at styringen retter sig mod at definere og skabe formelle strukturer omkring beslutningsprocesser for derigennem at forme beslutninger.

²⁰ De skriver om Fælles sprog, at det er en *standardisering af kommunikation mellem aktører, der indtager forskellige positioner i et socialt felt* (s. 33).

²¹ Idealet om systematik og ensartethed i sagsbehandlingen harmonerer glimrende med Max Webers idealtipe *bureaukratiet*, hvor hierarki, regler og objektivitet er hvad der skaber legitimitet (Rothstein *Velfærdsstat, legitimitet og forvaltning*).

Helt grundlæggende, hviler instrumenterne på den præmis, at sociale problemer kan vurderes objektivt. Det kan med andre ord afgøres, hvor stort et behov er eller hvor langt en person er fra arbejdsmarkedet. Denne antagelse kan problematiseres. En gængs kritik vil være, at ingen livssituationer er ens og sociale problemer er komplekse. Men det er ikke et argument for at undlade at opsætte kriterier for vurderinger i sociale sager, alternativet er, at frontlinjen bliver 'privatpraktiserende' (jf. Marianne Skytte) og opererer med egne subjektive standarder, hvilket er politisk og etisk problematisk og risikerer at gøre den offentlige indsats illegitim.

Det er netop kriterier for vurdering, standarderne opsætter, eller rettere sagt, det er standarder for, hvilken information, der skal indgå i vurderingen, hvilket er en afgørende forskel. Logikken er således, at frontlinjemedarbejderens syn på fx den lediges beskæftigelsespotentialer kan formes ved hjælp af opmærksomhedspunkterne, således at vurderingen (= matchkategoriseringen) kun kommer til at hvile på opmærksomhedspunkterne (og ikke fx problematiske familieforhold eller lignende).

Mulige konsekvenser

Hvilke konsekvenser kan brugen af processtyringsinstrumenter tænkes at medføre?

Bedre match mellem ydelse og behov. Et af formålene med instrumenterne er at koble vurdering m. ydelse, hvilket både vil kunne sikre ensartethed i tildeling af ydelser på tværs af afdelinger og kommunegrænser, men også at der er en rimelig sammenhæng mellem behov og ydelse, så ressourcerne bruges, der hvor der er mest brug for dem. Rationalet synes at være 'den billigste fagligt forsvarlige løsning'. På papiret et godt og logisk princip. Men som beskrevet ovenfor er et fagligt skøn er ikke en eksakt videnskab eller en diagnose.

Måden match mellem ydelse og behov søges sikret på, er ved en sammenkædning af behov og afgørelse. Det bygger på en forestilling om, at vurdering (af behov) og

afgørelse (i forhold til ydelse) er adskilte størrelser, men hvor den ene (vurdering), vil lede til den næste (afgørelse), hvilket giver mening på et teoretisk plan. I praksis vil vurdering og afgørelse dog ofte være sammenkædet. Der kan fx være tilfælde, hvor ledige matches i en bestemt kategori *fordi* det giver adgang til bestemte indsatser. I sådanne tilfælde bliver standardiseringen og registreringssystemet en blindtarm på frontlinjemedarbejderens afgørelse²². Der er også eksempler på, at der ingen sammenhæng er mellem vurdering og afgørelse, og så den videre indsats. Fx hvor frontlinjemedarbejderen laver vurderingen og matchingen efter bogen, men dernæst trækker på helt andre kompetence (fx viden om det lokale arbejdsmarked) i forbindelse med den videre indsats (Caswell 190-220).

Leverandør af ledelsesinformation. En af de helt klare målsætninger med instrumenterne at de skal kunne generere ledelsesinformation. Som KL skriver *Fælles sprog kan give oplysninger om borgerens behov og den indsats, der gøres. Disse oplysninger er en forudsætning for, at kommunerne kan styre, prioritere ressourcerne samt kvalitetssikre indsatsen [...]*²³. Som med alt andet står og falder ledelsesværktøjets brugbarhed af kvaliteten af den information, som dokumentationen bidrager med. Giver registreringerne i Fælles Sprog og i Dialogguiden information, der kvalificerer beslutningstagning et andet sted i systemet? Samlet information om mængden og tyngden af sager er naturligvis nødvendig for at kunne prioritere og planlægge, men aggregering af information fører ikke nødvendigvis til brugbar viden. Spørgsmålet er, hvad *ved* kommunalbestyrelserne og Arbejdsmarkedsstyrelsen, når de kender fx antallet af matchkategori 5 ledige i x-købing kommune? Det der med sikkerhed vides er, at på ét eller andet tidspunkt er en ledig blevet kategoriseret i denne gruppe, men hvor langt man kan trække konklusionerne i retning af, at vurdere om kommunens indsats så er god eller dårlig eller endnu vigtigere, hvordan den i så fald skal laves om er mere vanskeligt.

²² Det kan man kalde målforskydende adfærd. Der findes megen teori om frontlinjemedarbejderes adfærd, fx Michael Lipsky's *Street-level bureaucracy*, som en af mest kendte. (Lipsky)

²³ Reference: *Fælles sprog II. Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde*, KL 2004 (s. 4).

Umiddelbart kan man forestille sig, at jo længere informationen kommer væk fra dens kontekst, jo mindre viden om indsatsens karakter genererer den.

Standardisering af skriftlig dokumentation. Da instrumenterne er it-understøttet og mange forskellige aktører vil kunne få adgang til hinandens registreringer, er der grund til at tro, at instrumenterne over tid vil have en standardiserende effekt på de skriftlige begrundelser for afgørelser (= dokumentation). Men da der er et gab mellem den skriftlige dokumentation (som er det, der kan kontrolleres) og den mundtlige praksis klient og frontlinjepersonalet mødes i (som ikke kan kontrolleres) er det tvivlsomt om instrumenterne kan standardisere selve frontlinjepersonalets vurdering af ressourcer og behov hos den ledige, barnet eller den ældre.

Standardisering af frontlinjens vurderinger. Både hvad angår Dialogguiden og Fælles sprog peges der på, at der (stadig!) er brug for faglige kompetencer når det gælder brugen af dem. KL peger blandt andet på, at Fælles sprog ikke omfatter interviewteknik, ”*der er nødvendig for at indsamle oplysningerne i dialogen med borgeren*” og peger også på at den samlede vurdering og afgørelser kræver faglige kompetencer: ”*det forudsættes, at visitator har den fornødne faglige kompetence og erfaring, der gør, at hun er i stand til at sammenstille oplysningerne og danne et helhedsbillede af borgeren*”²⁴.

Også i forhold til beskæftigelsesindsatsen nævnes behovet for en faglig vurdering. Det følgende er taget fra vejledningen til bekendtgørelsen om visitation og det individuelle kontaktførelse: ”*De forskellige værktøjer kan være en hjælp til at indsamle informationer som led i vurderingen af den ledige. [...] Men værktøjerne kan ikke foretage en faglig vurdering. Det er i sidste ende altid beskæftigelsesmedarbejderens faglige vurdering, der sammen med den ledige skal afgøre, hvilken indsats der er nødvendig*”²⁵.

²⁴ Reference: *Fælles sprog II. Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde*, KL 2004 (s. 14).

²⁵ Reference: VEJ nr. 9628 af 01/12/2004. Vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktførelse. (Vejledningen er historisk, men ingen anden vejledning er trådt i stedet).

Det kan synes, at instrumenterne er præget af det paradoks, at deres succes står og falder med kompetencerne hos det frontlinjepersonale, der skal bruge dem, men instrumenterne er netop udviklet med det formål at kompensere for uens eller manglende kompetencer hos frontlinjen²⁶.

The missing link

Hvilke faglige kompetencer, der er nødvendige for at bruge instrumenterne udspecificeres ikke, men det nævnes at interview- eller samtaleteknik og evnen til at foretage opsamlende vurderinger – altså en stillingtagen til, hvad de forskellige informationer betyder, er vigtig. Der er ingen tvivl om, at den væsentligste del af instrumenternes virkningsteori er, at instrumenterne vil påvirke frontlinjens faglige vurderinger. Men hvordan eller i hvilken retning påvirkningen går, er mere usikkert. Der er altså et missing link eller hul i instrumenternes virkningsteori. 'Hullet' eksisterer fordi, der ikke er nogen klar forestilling om, hvilken relation der er mellem informationsindsamlingen (vurderingsgrundlaget kan man kalde det) og så selve vurderingen. Der er ingen kriterier for, hvilke forhold der vejer tungest eller hvordan forskellig information skal afvejes i forhold til hinanden. Det missing link bliver fyldt ud med en undefinerbar størrelse: 'faglighed'.

Påvirkningsgraden vil temmelig sikkert variere fra instrument til instrument, der er nemlig stor forskel på karakteren af standarderne, som de forskellige instrumenter bygger på. Fælles sprog bygger på en international ICF standard fra WHO. ICS er også en international standard, der hviler på et teoretisk fundament (udviklingsøkologi), hvorimod Dialogguiden ikke umiddelbart hviler på et teoretisk fundament, men er udviklet af Arbejdsmarkedsstyrelsen i et samarbejde med forskere og praktikere¹. ICS og Fælles sprog har flest ligheder idet princippet bag disse standarder er, at få et helhedsbillede af barnet eller den ældres behov og ressourcer. En form for inklusionsprincip kan man sige. Dialogguiden er meget mere snævert fokuseret, idet den sigter mod

²⁶ Dette er lidt et postulat og gælder muligvis primært Dialogguiden. Denne betragtning bygger på de udmeldinger om sagsbehandleres forsørgermentalitet og klientgørelse, som Beskæftigelsesminister kom med bl.a. på socialchefernes årsmøde i 2005

- ganske vist en helhedsvurdering, blot ikke af den ledige, men den lediges *beskæftigelsespotentialer*²⁷.

At der finder en påvirkning sted, er der nok ingen grund til at betvivle, om ikke på anden vis, så ved at instrumenterne lægger beslag på en del af frontlinjens tid. Men der mangler viden om, hvilken påvirkning der finder sted, og om hvordan standarder for vurderingsgrundlag påvirker afgørelser.

Afrunding

I denne artikel er tre styringsinstrumenter blevet undersøgt. De repræsenterer styringstiltag, jeg har karakteriseret som forvaltningspolitiske, idet instrumenterne fastlægger procedurer i højere grad end målsætninger. At styring af procedurer er et populært redskab, er der mange gode grunde til. Den offentlige sektors socialpolitiske opgaver er dybt komplekse, dyre og sammenvævede størrelser med et hav af forskellige aktører involveret – styring af området er derfor en udfordring. Derfor har styring på socialområdet mest af alt karakter af det muliges kunst. At lave regler for procedurer og kontrollere deres overholdelse er langt nemmere – både politisk og praktisk - end at definere løsninger for sociale problemer – for slet ikke at tale om rent faktisk at løse dem.

Jeg vil her kort pege på nogle mere normative problemstillinger ved den forvaltningspolitiske²⁸ styringsform Fælles sprog, Dialogguiden og ICS er udtryk for. Processtyring kan have karakter af en form for 'skjult' politik, punkt ét fordi udformningen af instrumenterne ikke er politisk vedtaget, men implementeres ved administrative forskrifter eller som neutrale standarder. Punkt to fordi, der ligger rationaler om objektivitet bag, der fx giver indtryk af, at den 'den billigste fagligt forsvarlige løsning' eksisterer. På papiret et godt og logisk princip. Men da et fagligt skøn ikke er en eksakt videnskab eller en entydig diagnose, så er afgørelsen af, hvad der

²⁷ Denne forskel i styringen mellem de forskellige klientgrupper er også et uhyre interessant emne, der sikkert indikerer forskellen på de forskellige klientgruppers legitime status.

²⁸ Man kan argumentere for, at Dansk Socialrådgiverforening har kastet sig ind på den forvaltningspolitiske arena ved at kæmpe for max sagsantal pr. sagsbehandler. Anbefalinger lyder fx max 30-35 børnesager pr. sagsbehandler.

er 'den billigst forsvarlige løsning' i høj grad også et politisk spørgsmål og ikke kun et fagligt spørgsmål. Det handler om, hvilket serviceniveau kommunen og/eller staten vil og kan levere.

Spørgsmålet er således ikke, hvorvidt der skal være kriterier for vurdering af behov eller ej, for naturligvis skal der være det, spørgsmålet er snarere hvorvidt disse kriterier skal være af substanspolitisk karakter eller af forvaltningspolitisk karakter, af hvem og hvordan disse kriterier skal udformes og sidst men ikke mindst, hvilke konsekvenser disse kriterier får for praksis i frontlinjen.

Reference List

Balle Hansen, Morten and Vedung, Evert. Fælles sprog i ældreplejens organisering.

Evaluering af et standardiseret kategorisystem. 2005. Odense, Syddansk

Universitetsforlag.

Ref Type: Generic

Caswell, Dorte. "Dialogguiden Som Metodisk Redskab." Potentialer i socialt arbejde. Et

konstruktivt blik på faglig praksis. Ed. Leena Eskelinen, Søren Peter Olesen, and

Dorte Caswell. København: Hans Reitzels Forlag, 2008. 190-220.

Caswell, Dorte and Leena Eskelinen. "Comparison of Social Work Practice in Teams

Using a Video Vignette Technique in a Multi-method Design." Qualitative Social

Work 5 (2006): 489-503.

Larsen, Bøje. Styringstækning. Er Ledelse Mulig? København: Nyt Nordisk Forlag

Arnold Busck, 1981.

Lipsky, Michael. Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public

Services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

Love, vejledninger m.v.

- *Faktaark Integretad Children's System (ICS)* fra www.social.dk/dubu
- *Udsatte Børn og Unge – et fælles ansvar* udgivet af Socialministeriet og KL, 2007.
- *Faktaark – IT-systemet* fra www.social.dk/dubu
- *Bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb.* BEK nr. 1692 18.12.2006
- *Fælles sprog II. Dokumentation af afgørelser på det kommunale ældre- og handicapområde,* KL, juli 2004.
- *Vejledning til bekendtgørelse om visitation og det individuelle kontaktføreløb.* VEJ nr. 9628 af 01/12/2004. (historisk).

ⁱ Socialområdet er dyrt for både stat og kommune. Blandt andet udgør overførsler af kontante ydelser til borgene ca. 75 mia. kr. Udgifterne til overførslerne er nemlig i meget høj grad lovbounde. Eftersom Folketinget har fastsat regler for, hvordan og efter hvilke kriterier overførslerne skal udbetales, er kommunen i høj grad et ekspeditionskontor for disse udgifters vedkommende. Kommunerne skal fordele ydelserne inden for rammerne af lovgivningen, og det efterlader kun et mindre spillerum i afgørelsen af, hvem der har ret til at modtage hvilke ydelser. Statsrefusion udgør således 12% af de kommunale indtægter. Statsrefusionen gives altid til helt bestemte formål, hvor staten refunderer en andel af kommunernes udgifter. Det gælder især for overførselsindkomsterne. Eksempelvis refunderer staten mellem 35 og 65 procent af kommunernes udgifter til kontanthjælp, afhængig af hvor stor en del af kontanthjælpsmodtagerne der bliver aktiveret med succes af kommunen. Kommunerne bruger i gennemsnit 12% af deres budget på ældrepleje. Reference: *Budgetlægning og offentlige udgifter*, 2008.